

La comunidad internacional y su responsabilidad de proteger

Kavita Shukla

Ante las graves y continuadas violaciones de los derechos humanos cometidas por el gobierno birmano contra sus propios civiles, es imprescindible que la comunidad internacional empiece a reaccionar según el principio de la Responsabilidad de Proteger (R2P).

En la actualidad, Birmania sufre una de las peores crisis de migración forzada del mundo. Más de 50 años de conflicto y vulneraciones a los derechos humanos han ocasionado un desplazamiento forzado generalizado: un mínimo de un millón de desplazados internos y más de un millón de refugiados en los países vecinos de Bangladesh, China, India, Malasia y Tailandia. Lejos de asistir y proteger a los que han huido de su hogar, el gobierno birmano es el mayor perpetrador de violaciones de derechos humanos del país. La población de las minorías étnicas, sobre todo el medio millón de desplazados en la parte oriental del país, siguen siendo tremendamente vulnerables a las violaciones del derecho humanitario internacional y de los derechos humanos. Esas graves vulneraciones apenas atraen la atención del mundo exterior, pese a que en los últimos años se ha dado un mayor impulso a la responsabilidad de la comunidad internacional de proteger colectivamente a civiles.

En las zonas de minorías étnicas donde persisten el conflicto armado, sobre todo a lo largo de la frontera oriental, las fuerzas gubernamentales son responsables de una persecución generalizada, torturas, ejecuciones extrajudiciales, reclutamiento forzado de menores, violaciones, destrucción de lugares de culto y trabajos forzados. Además, estas fuerzas han provocado el desplazamiento forzado de civiles mediante un programa contra la insurgencia, conocido como los 'Cuatro Cortes', dirigido a eliminar los suministros de comida, fondos, reclutamiento e información a los grupos de resistencia.

Esa forma deliberada de atacar a los civiles, perseguirlos y forzar su desplazamiento por parte del gobierno birmano no es aislada o esporádica, sino una práctica generalizada y parte integrante de su estrategia para mantener el control, equivalente a crímenes de

lesa humanidad. En menor medida, los grupos armados que luchan contra las fuerzas gubernamentales también cometen abusos de los derechos humanos. Cientos de miles de personas no tienen más remedio que huir de su lugar de origen en busca de seguridad. Incluso en zonas donde el conflicto armado ha terminado, el ejército continúa cometiendo violaciones de los derechos humanos, lo que causa un desplazamiento continuo.

Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos¹, que



constituyen el marco internacional para la protección y la asistencia a los desplazados internos, se fundamentan en el concepto de que la soberanía implica responsabilidad. Los principios sostienen que las autoridades nacionales tienen la primera obligación y responsabilidad de prestar asistencia y protección a los desplazados internos dentro de su jurisdicción. Asimismo, otorgan a los desplazados el derecho a solicitar y recibir protección y asistencia de las autoridades nacionales. Subrayan

el derecho de las organizaciones humanitarias internacionales a ofrecer servicios para ayudar a los desplazados y resaltan que el gobierno no debe negar arbitrariamente el consentimiento a dicha ayuda, sobre todo si él mismo no puede o no quiere prestar la asistencia necesaria.

En el caso de Birmania, donde las autoridades nacionales son, en gran medida, responsables del desplazamiento, la cuestión de los desplazados internos ha adquirido un carácter polémico y político. El gobierno se niega a reconocer la existencia de desplazados internos y no dispone de ningún programa para identificarlos o ayudarlos. Las agencias humanitarias internacionales pueden proporcionarles cierto grado de protección sólo con su mera presencia. Por ejemplo, en el estado de Rakhine, al

este de Birmania, donde se encuentran algunas agencias internacionales, se ha producido una reducción de las violaciones de los derechos humanos. Sin embargo, se deniega a las agencias humanitarias el permiso para llegar a los desplazados internos y a otras poblaciones vulnerables en las zonas de conflicto y fronteras de Birmania oriental. El Comité Internacional de la Cruz Roja era la única agencia que tenía acceso independiente a esas áreas pero, desde que los cambios políticos llevaron al gobierno birmano

Aldeanos en plena huida, octubre de 2007

(en la actualidad, denominado Consejo Estatal de Paz y Desarrollo, CEPD)² a hacerse aún más aislacionista en 2004, también ha tenido que enfrentarse a numerosas restricciones de acceso. La poca asistencia que llega a esa zona proviene de las organizaciones comunitarias de Tailandia, que cruzan la frontera para acceder a la población desplazada. Este tipo de ayuda vulnera el principio de soberanía estatal, pero sigue siendo la única manera de alcanzar a esa población.

En muy pocos países del mundo un desplazamiento forzado a una escala tan grande ha provocado una respuesta tan limitada por parte de Estados miembros y agencias de las Naciones Unidas. Muchos miembros de la comunidad internacional siguen sin ser conscientes de la magnitud de las atrocidades que se cometen. Prácticamente todos los esfuerzos internacionales por resolver la crisis política y de derechos humanos del país se han centrado en el conflicto entre el régimen militar y las fuerzas a favor de la democracia. El abismo entre el gobierno central, dominado por birmanos, y los no birmanos, que ha desencadenado la mayor parte del desplazamiento en el país, ha quedado relegado a un segundo plano.

A pesar de la frustración de la comunidad internacional ante el gobierno birmano, los poderosos vecinos y socios comerciales de este país, China e India, apoyan al CEPD en gran medida. La Asociación de Países del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés), un foro regional del que Birmania es miembro, también evita pedir responsabilidades al gobierno por sus transgresiones y tiende a apoyar firmemente el concepto de no injerencia en los asuntos internos del país.

La responsabilidad de proteger

Desde el genocidio de Ruanda, la comunidad internacional ha empezado a asumir mayor responsabilidad en determinadas situaciones en las que los gobiernos soberanos no cumplen su deber de proporcionar seguridad y bienestar a la población. Durante décadas, conforme al artículo 2.7 de la Carta de las Naciones Unidas, que destaca el principio de no intervención en cuestiones pertenecientes a la jurisdicción nacional de cualquier Estado, la comunidad internacional se ha mostrado reacia siquiera a denunciar situaciones en las que los pueblos sufrían terribles violaciones de los derechos humanos, en un contexto de impunidad para los perpetradores. No obstante, en los últimos años, se ha producido una evolución desde la

soberanía como concepto absoluto hacia la soberanía como responsabilidad de proteger a los civiles y evitar graves vulneraciones y atrocidades masivas.

En virtud del principio de la Responsabilidad de Proteger, los Estados soberanos son los primeros responsables de proteger a su propia población de genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes de lesa humanidad, y sólo cuando no quieren o no pueden ejercer esa responsabilidad, pasa a recaer en la comunidad internacional. La acción requerida por la responsabilidad de proteger es extremadamente preventiva e implica desarrollar la capacidad estatal, subsanar los agravios y garantizar el Estado de derecho. Sin embargo, si la prevención fracasa, esta responsabilidad requiere cuantas medidas económicas, políticas, diplomáticas, jurídicas, de seguridad o, en último recurso, militares sean necesarias para evitar las atrocidades en masa.³

En la Cumbre Mundial de 2005, los dirigentes del mundo acordaron el principio de la Responsabilidad de Proteger y emprender una acción colectiva, de manera oportuna y decisiva, a través del Consejo de Seguridad atendiendo a las circunstancias de cada caso, si las autoridades nacionales no protegían a su población de crímenes atroces. Los 192 jefes de Estado que firmaron el Documento Final de la Cumbre Mundial⁴ también reconocieron los Principios Rectores como un importante marco internacional para la protección de los desplazados internos y decidieron adoptar medidas eficaces para aumentar su protección.

Mediante su Resolución 1674 de abril de 2006, el Consejo de Seguridad reconoció que los ataques dirigidos deliberadamente contra los civiles y otras personas protegidas, y la comisión de violaciones sistemáticas, flagrantes y generalizadas del derecho internacional humanitario y de derechos humanos en situaciones de conflicto armado pueden constituir una amenaza a la paz y la seguridad. Asimismo, el Consejo de Seguridad señaló que está dispuesto a considerar esas situaciones y, cuando sea necesario, a adoptar las medidas pertinentes.

La actuación conforme a la Responsabilidad de Proteger

Sin embargo, hasta la fecha, la resolución no ha sido puesta en práctica y apenas hay consenso sobre cómo aplicar este principio. Por otro lado, existen graves divisiones en el seno del Consejo de Seguridad entre las

naciones occidentales, que consideran las atrocidades masivas como una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, y países como China y Rusia, que aprobaron el Documento Final de la Cumbre Mundial y respaldaron la Resolución 1674, pero siguen primando la noción de soberanía ante la responsabilidad de proteger.

En el caso de Darfur, las acciones se enmarcan cada vez más en el concepto de Responsabilidad de Proteger. La Resolución 1706 del Consejo de Seguridad fue la primera en citar y aplicar este concepto a una situación específica, mientras que la Resolución 1769 destacaba la importancia de proteger a los civiles y a los trabajadores humanitarios. Muchos gobiernos subsaharianos han defendido con firmeza este principio en el caso de Darfur. No obstante, las divisiones en el Consejo de Seguridad han dificultado una acción colectiva contundente en esa región.⁵

No se consideró que la situación de Birmania se encontraba en el ámbito del Consejo de Seguridad hasta septiembre de 2006, cuando se votó en el orden del día formal. Ese voto se produjo después de que el gobierno birmano se negara, durante años, a acatar las resoluciones de la Asamblea General y de la Comisión de Derechos Humanos, que exigían la reconciliación y democratización nacionales. Desde 2004, el gobierno no permitía la entrada al Enviado Especial del Secretario General a Birmania, ni al Relator Especial de Birmania desde 2003. Se tenía la sensación de que se habían agotado todos los recursos fuera del Consejo de Seguridad.

El optimismo desencadenado por la llegada de Birmania a la agenda del Consejo de Seguridad duró poco y se desvaneció cuando Rusia y China, miembros permanentes, vetaron la primera resolución promulgada respecto a ese país en enero de 2007 que, entre otras exigencias, exhortaba al gobierno a detener todos los ataques contra las minorías étnicas y a ofrecer un acceso libre de obstáculos a las organizaciones humanitarias. Se trataba del primer veto múltiple que se producía en el Consejo de Seguridad desde 1989. En sus declaraciones, China y Rusia argumentaron que la situación en Birmania no suponía una amenaza a la paz y a la seguridad de la región y que el Consejo de Seguridad no era el lugar para tratar los asuntos internos de un Estado. Aunque China y Rusia admitían que Birmania afrontaba una grave situación humanitaria

y de derechos humanos, destacaron que el Consejo de Derechos Humanos, que no tiene facultades vinculantes, era el mejor foro para actuar respecto a ese país. Las naciones que vetaron la Resolución no hicieron referencia alguna a la responsabilidad colectiva de proteger a la población birmana.

En septiembre de 2007, la mayor manifestación por la democracia que tenía lugar en dos décadas hizo que Birmania se tambaleara y la represión posterior del gobierno provocó que la atención internacional volviera a dirigirse a ese país. Tras intensas presiones diplomáticas, el CEPD permitió al Consejero Especial del Secretario General y al Relator Especial entrar en el país a finales de 2007. Después de un intenso tira y afloja, el Consejo de Seguridad aprobó una declaración presidencial que deploraba la violencia contra los manifestantes pacíficos y que exigía un diálogo sincero con todas las partes involucradas y con los grupos étnicos para alcanzar una reconciliación nacional integral. No se mencionaba la protección de los civiles de las minorías étnicas

que habían experimentado la violencia y el desplazamiento forzado durante décadas y que podían seguir sufriendo un peligro y dificultades extremos.

Aunque parece que ha disminuido la represión contra los activistas birmanos, las fuerzas gubernamentales siguen perpetrando ataques dirigidos contra los civiles en las zonas de minorías étnicas del país como parte de sus tácticas contra la insurgencia y cometen violaciones de los derechos humanos con impunidad. Existe la preocupación de que, conforme se borren los recuerdos de la 'Revolución azafrán' y el gobierno birmano realice gestos simbólicos de que permite un diálogo político, el Consejo de Seguridad vuelva a considerar a Birmania como de baja prioridad, más adecuada para ser tratada en otros organismos de la ONU. Es imprescindible que el Consejo de Seguridad empiece a considerar a ese país desde el punto de vista de la Responsabilidad de Proteger.

Si se pudo suscitar la noción de la Responsabilidad de Proteger en el seno del Consejo de Seguridad en el caso de Darfur,

existen plenos motivos para abordarla en relación con Birmania. Es posible que las divisiones internacionales dificulten los avances pero, si los miembros del Consejo de Seguridad siguen haciendo caso omiso de esta obligación por parte de la comunidad internacional de proteger a los civiles de atroces crímenes masivos en Birmania, estarán sentando un pobre precedente de la responsabilidad que todos los gobiernos han acordado.

Kavita Shukla (kshuklaus@yahoo.com) es investigadora sobre refugiados y desplazados internos birmanos.

1. www.brookings.edu/projects/idp/gp_page.aspx
2. Antes denominado Consejo Estatal de Restablecimiento del Orden Público (CEROP).
3. Gareth Evans, 'Los límites de la soberanía estatal: la responsabilidad de proteger en el siglo XXI' ('The Limits of State Sovereignty: The Responsibility to Protect in the 21st Century'), conferencia en memoria de Neelam Tiruchelvam, Centro Internacional de Estudios Étnicos, Colombo, 29 de julio de 2007.
4. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement>
5. Roberta Cohen, 'Los imperativos humanitarios están transformando la soberanía' ('Humanitarian Imperatives are Transforming Sovereignty'), *Northwestern Journal of International Affairs*, invierno de 2008, p. 6.

Las minas terrestres: un motivo para huir y un obstáculo al regreso

Yeshua Moser-Puangsuwan

Birmania/Myanmar ha sufrido dos décadas de guerra con minas, utilizadas tanto por el Consejo Estatal de Paz y Desarrollo como por los insurgentes étnicos. No existen programas humanitarios de retirada de minas en el país.

Apenas sorprende que aquellos estados de Birmania/Myanmar que sufren la mayor contaminación por minas coincidan con el lugar de partida de más desplazados internos y refugiados. Las minas antipersona, colocadas tanto por las fuerzas gubernamentales como por los grupos étnicos armados, matan no sólo a los combatientes enemigos, sino también a las propias tropas, a los civiles y a los animales.

No existe ninguna señalización sistemática de las zonas minadas. Las minas se siembran cerca de las áreas de actividad civil, por lo que muchas

lesiones se producen en un radio de medio kilómetro desde el centro de las aldeas. Aunque los combatientes han aducido, en numerosas ocasiones, que 'avisan verbalmente' a los civiles que viven cerca de las zonas minadas, ninguno de los sobrevivientes a una mina que han sido entrevistados por la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Terrestres manifestó que hubiera recibido advertencia verbal alguna.

En previsión del regreso de los desplazados internos o de los refugiados, es necesario seguir trabajando para trazar un mapa y señalar las zonas minadas, educar a los repatriados y controlar los movimientos de retorno. Por supuesto, la realidad es que miles, si no cientos de miles de desplazados internos regresarán para conseguir tierras y rehacer su vida cuando crean

que es seguro hacerlo, y ninguna organización podrá impedirselo.

Las organizaciones humanitarias deben fomentar una moratoria sobre la nueva utilización de minas e insistir en que todos los combatientes marquen todas las áreas, de forma idéntica e inequívoca, y que los civiles que sepan de zonas minadas en el país reciban formación para señalarlas inmediatamente. Esas actividades tendrían efectos tanto preventivos como de concienciación y contribuirían a reducir, al nivel más bajo posible, el número de víctimas.

Yeshua Moser-Puangsuwan (yeshua@icbl.org) es investigador y editor del Observatorio de Minas Antipersona de la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Terrestres (www.icbl.org/lm).